

## TANULMÁNY

# Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban

✍ *Forgács Anna doktorandusz hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)*

Az amerikai ügynökségi modell sajátossága, hogy az ügynökségek egyszerre látnak el jogalkotói, hatósági jogalkalmazói, és bírói funkciókat. A hatalmi ágak elválasztása elvének amerikai értelmezése alapján a törvényhozó hatalom kizárólagos birtokosa a Kongresszus, amely e hatalmát nem ruházhatja át. Ebből adódóan az ügynökségi normaalkotás folyamatosan az elméleti viták középpontjában áll. Az alapvető indoka annak, hogy az ügynökségek jogalkotó hatásköre vagy bármely más diszkrecionális jogköre ennyire ellentmondásos kérdéssé vált az amerikai közigazgatási jogtudományban, az ügynökségek legitimitása és ellenőrizhetősége körüli problémákban rejlik. Az ügynökségek egyre növekvő jelentősége arra enged következtetni, hogy egy „fej nélküli, negyedik hatalmi ág” van kialakulóban, amely alapvetően alakítja át a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom viszonyát.

## I Bevezető

A tanulmány célja, hogy az Egyesült Államok ügynökségeinek jogalkotási hatáskörét vizsgálja a hatalmi ágak elválasztása és egyéb alkotmányos korlátok tükrében. Annak ellenére, hogy az amerikai bírói gyakorlat és a közigazgatás-tudomány több mint száz éve próbálja feloldani az ügynökségek térnyerésének és a hagyományos alkotmányos elveknek a konfliktusát, a mai napig újra és újra a viták keresztútjába kerül az ügynökségi jogalkotás és jogalkalmazás. Elég csak említeni, hogy az utóbbi pár év legjelentősebb amerikai jogszabályai – az egészségügyi reformcsomag (*Patient Protection and Affordable Care Act*) és a pénzügyi felügyeleti reformcsomag (*Dodd-Frank Act*) – kapcsán is felmerült az ügynökségek jogalkotásának megengedhetősége.

Az európai parlamentáris kormányzati formáknál megszokotthoz képest, a közigazgatás jogalkotói tevékenysége máshogy merül fel az amerikai közigazgatási jogban. A parlamentáris rendszerekben – így hazánkban is – teljesen megszokott, hogy a közigazgatás bizonyos szereplői (pl. Kormány) eredeti jogalkotói hatá-

körrel rendelkeznek. A hatalmi ágak elválasztásának rendszere nem követeli meg az egyes hatalmi ágak funkcióinak teljes elhatárolását. Ezzel szemben az amerikai prezidenciális rendszerben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása valóban érvényesül.<sup>1</sup> Az amerikai közigazgatási jogban *minden jogalkotói hatalom a Kongresszust* illeti meg, így az ügynökségek normaalkotásához minden esetben kongresszusi felhatalmazásra van szükség, amely azonban ebben a rendszerben értelmezhető hatáskör-átruházásként is.<sup>2</sup>

A tanulmány első felében az ügynökségekre vonatkozó általános szabályok kerülnek bemutatásra, ezt követően pedig jogalkotási hatáskörük terjedelmével és alkotmányos hátterével foglalkozunk a szövetségi Legfelsőbb Bíróság esetjogának tükrében.

## II Közigazgatási ügynökségek és ügynökségi aktusok

I. Amerikai közigazgatási jog alatt többnyire a szövetségi közigazgatási szervezetrendszert és közigazga-

1 Lásd: *Magyar Zoltán: Amerikai Államélet.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934. 223.

2 Angol nyelven a „delegation of rulemaking power” kifejezést szokták használni, amely a kérdés megközelítésétől függően értelmezhető felhatalmazásként vagy hatáskör-átruházásként is.

tási jogot értjük, mivel a közigazgatási jogi rendszerek államról államra változnak. Az amerikai Alkotmány értelmében a szövetségi kormányzat csak korlátozott jogosítványokkal rendelkezik, amelyeket az Alkotmány I. cikkének 8. §-a sorol fel. Minden egyéb hatáskör a X. alkotmány-kiegészítés értelmében a tagállamok számára van fenntartva. Ennek megfelelően az egyes tagállamok szabadon határozhatják meg közigazgatási rendszerüket, így a szövetségi közigazgatási jogban kialakított alapelvek egy része más tartalommal jelenik meg a tagállami közigazgatási jogokban. A szövetségi közigazgatási jog alapvető forrásai a szövetségi Alkotmány, az 1946. évi Közigazgatási Eljárási Törvény (*Administrative Procedure Act*, a továbbiakban: APA), illetve a szövetségi Legfelsőbb Bíróság vonatkozó esetjoga.

Az *Alkotmány nem szól az ügynökségekről*, annak ellenére, hogy már az első Kongresszus is létrehozott ügynökségeket külügyi, hadi és költségvetési tárcák formájában.<sup>3</sup> Az Alkotmány három intézmény között osztja meg az államhatalmat, amelyeket „alkotmányos szervek”-ként is szoktak említeni: ezek a Kongresszus, az Elnök, illetve a bíróságok.<sup>4</sup> *Ügynökségek* alatt általában olyan szervezetet értenek, amelyek magukba foglalnak „minden hatóságot és kormányzati működési egységet, kivéve az Alkotmány által létrehozott szerveket”.<sup>5</sup> Látható, hogy ez a definíció nagyon tág, és sok különböző szervtípust ölel fel, köztük az Elnök alá rendelt minisztériumokat, központi hivatalokat és az Elnöktől független autonóm szervezeteket is. Fontos ezen a ponton hangsúlyozni, hogy az amerikai ügynökség-fogalom *lényegesen különbözik* az európai fogalomtól. Míg Európában az ügynökségi típusú szervek általában csak a közigazgatás egy alkotóelemét jelentik,<sup>6</sup> addig az Egyesült Államokban minden közigazgatási szervet ügynökségnek tekintenek. A fenti definíció negatív meghatározás, amely nem sokat árul el az ügynökségekről, mindössze elhatárolja azokat az alkotmányos intézményektől. Hasonlóan fogalmaz az APA is, bár a törvényi fogalom nem mentes a bizonytalanságoktól. Az APA 551. §-a értelmében ügynökség „az Egyesült Államok kormányzatának bármely hatósága, függetlenül attól, hogy más ügynökség felügyelete alatt áll, ide nem értve a Kongresszust, és a bíróságokat...”. Meglepő módon az APA 551. § nem tesz említést az Elnökről.

Tekintve, hogy az ügynökségek nem az Alkotmány által létrehozott szervek, így a közigazgatási szervezetrendszer kialakításának joga a Kongresszust illeti. Ezt a hatáskörét a Kongresszus az Alkotmány I. cikkének 8. bekezdésében találhatjuk „*Necessary and Proper*” klauzulából meríti, amely felhatalmazza a törvényhozást „olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör (...) érvényesítése érdekében”.<sup>7</sup> Az ügynökségek típusai és száma folyamatosan bővült az állami funkciók fejlődésével, különösen a modern jóléti állam kialakulásával. Mostanra a szövetségi közigazgatásban foglalkoztatottak száma meghaladja az Egyesült Államoknak az Alkotmány elfogadásakor lakosság számát.<sup>8</sup>

Az ügynökségi rendszer fejlődése mögött az a gondolat húzódik meg, hogy hatékonyabb különös hatáskörű, szakértő szervezetekre bízni az összetett társadalmi-gazdasági kérdések kezelését, mint teljes mértékben meghagyni ezeket az általános hatáskörű Kongresszus és a bíróságok fennhatósága alatt.<sup>9</sup> *Felix Frankfurter* már 1927-ben hangsúlyozta, hogy a „kormányzatnak a modern társadalmi igényekre adott sokrétű válaszai lassanként életre hívnak egy olyan joganyagot, amelyet már nem a törvényhozók írtak, és nem az általános bíróságok érvényesítenek és vizsgálnak felül”.<sup>10</sup>

2. Annak ellenére, hogy ez a tanulmány elsősorban nem az ügynökségek szervezeti kérdéseivel foglalkozik, mégis érdemes kiemelni, hogy a *Kongresszus* két módon alakíthat ügynökségeket. Egyrészt *létrehozhat független ügynökségeket*, mint például a különböző szabályozó hatóságok (pl.: *Federal Trade Commission*), amelyek bizonyos függetlenséget élveznek a végrehajtó hatalmat megtestesítő Elnökkel szemben, másrészt alapíthat *végrehajtó ügynökségeket*, amelyek jobban integráltak a végrehajtó hatalomba (pl.: *Department of Health and Human Services*).<sup>11</sup> A két ügynökségtípus közti különbségek – többek között – az elnök kinevezési és felmentési jogköreiben fejeződnek ki. Ugyanakkor a független ügynökségek sincsenek hermetikusan elválasztva az elnöki hatalomtól, és viszont: a végrehajtó ügynökségek felett is létezik kongresszusi felügyelet. A jogállásbeli különbségeknek azonban sem jogalkotási eljárási, sem jogalkalmazási szempontból

3 Strauss et al.: Gellhorn and Byse's Administrative Law: Cases and Comments, 11<sup>th</sup> Ed. New York, Foundation Press, 2011. 549.

4 Alkotmány III. cikk 1. §: a bírói hatalom a „Legfelsőbb Bíróságot és olyan alsóbb bíróságokat illet, amelyeket a Kongresszus időről-időre megállapít és megalkot”

5 Strauss et al.: i. m. 12.

6 Európában az ügynökségi típusú szervek alatt általában valamilyen fokú autonómiával rendelkező szervezetet értünk, mint például a szabályozó hatóságok. Lásd: Kovács András György: Piacszabályozás és jogorvoslat. Budapest, HVG-Orac, 2012. 59., vagy Fazekas János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. Jogi Tanulmányok, 2005. 1. 126. vagy Lapsánszky András: A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja. Budapest, HVG-Orac, 2009. 371., vagy Horváth M. Tamás: A szabályozó típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás, 2004. 7. 405.

7 Alkotmány I. cikk 8. § (18) pontja: „to make laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers”

8 Strauss et al.: i. m. 551.

9 Strauss et al.: i. m. 19. Vö.: Molnár Miklós: A szabályozó közigazgatási hatóságokról. Magyar Közigazgatás, 2002 11. 642.

10 Felix Frankfurter: The Task of Administrative Law. University of Pennsylvania Law Review 1927. 75. 614.

11 Strauss et al.: i. m. 14.

nincs jelentősége.<sup>12</sup> Az APA és az ügynökségi aktusok bírói felülvizsgálata nem tesz különbséget a kétféle ügynökségtípus között.

Függetlenül attól, hogy milyen típusú ügynökségekről van szó, az ügynökségi feladat- és hatáskörök jellege is nagyjából azonos.<sup>13</sup> Az ügynökségek rengeteg különböző feladatot látnak el, kezdve az információgyűjtéstől, az engedélyezésen át, a bírságok kiszabásáig. Ezzel együtt, a joghatás kiváltására alkalmas ügynökségi aktusok mindegyike besorolható vagy a jogalkotás, vagy a hatósági jogalkalmazás kategóriájába.<sup>14</sup> Bár ez a két kategória könnyen megkülönböztethetőnek tűnik, gyakran csak nagyon kevés választja el őket egymástól.<sup>15</sup> A megkülönböztethetőség látszólag nem lényeges, hiszen ugyanaz az ügynökség alkothat jogot vagy végzi a jogalkalmazói munkát, azonban az érintett személyek szempontjából ez a különbségtétel dönti el az eljárási jogaikat. A hatósági jogalkalmazás során az ügyfeleket megilleti a tisztességes eljáráshoz való jog, amely magába foglalja az egyéni meghallgatás jogát, míg ugyanez nem alkalmazható a jogalkotási eljárásban.<sup>16</sup> Az APA az 551. §-ban definiálja a két kategóriát. Ez alapján jogalkotásnak minősül minden „ügynökségi eljárás, amely szabályt alakít, módosít vagy visszavon”, míg jogalkalmazás minden „ügynökségi eljárás, amely határozat kiadására irányul”. A szabály és a határozat fogalma egymásra tekintettel lett kialakítva ugyanebben a rendelkezésben. Az APA értelmében szabálynak minősül „egy általános vagy egyedi ügynökségi aktus egésze vagy a része, amely jövőbeli jogkövetkezménnyel végrehajt, értelmez, vagy előír jogot vagy policyt, vagy leír ügynökségi szervezetet, eljárást vagy gyakorlatot”. Ezzel ellentétben a határozat „maradék-kategória”, amely magába foglal mindent, ami nem szabályalkotás, de „egésze vagy része egy favorabilis, onerózus, rendelkező vagy megállapító végleges aktusnak, beleértve az engedélyezést”.

### III.

#### A hatalmi ágak elválasztásának elve

Az ügynökségek jogalkotási és jogalkalmazói hatásköre a kongresszusi felhatalmazásukon múlik. Ezek a hatáskörök – bár a kezdetektől megillették az ügynök-

ségeket – komoly alkotmányos ellentmondásokat vetnek fel, különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve szempontjából. A hatalmi ágak elválasztásának elve az *amerikai alkotmányos rendszer egyik elméleti alapköve*, annak ellenére, hogy szövegszerűen nem jelenik meg az Alkotmányban.<sup>17</sup> Az elvet az Alkotmány első három cikkéből vezetik le, amelyek az államhatalmat a három alkotmányos intézmény között osztják fel. Az I. cikk alapján „minden itt meghatározott törvényhozó hatalom ezennel az Egyesült Államok Kongresszusát illeti”, a II. cikk az Elnökre ruházza a végrehajtó hatalmat, míg a III. cikk alapján az „Egyesült Államok bírói hatalma a Legfelsőbb Bíróságot és olyan alsóbb bíróságokat illet, amelyeket a Kongresszus időről-időre megállapít és megalkot”.

Történetileg a hatalmi ágak elválasztásának elve az európai jogfilozófiai fejlődésnek a terméke, válaszul a zsarnokságra és az abszolutizmus hatalomkoncentrációjára.<sup>18</sup> Ennek ellenére az amerikai alkotmány volt az első jogi dokumentum, amely átültette a gyakorlatba ezt az elméleti modellt. Mindezekkel együtt már az alkotmányozó honatyák idején is úgy tekintettek a hatalmi ágak elválasztásának elvére, hogy az nem jelenti a hatalmi ágak teljes izolációját egymástól, hanem az elvet kiegészíti a fékek és ellensúlyok rendszere, melyben a hatalmi ágak egymástól való függősége gátolja meg a hatalomkoncentrációt.<sup>19</sup>

A közigazgatási ügynökségek elszaporodása azonban kihívást állított e tradicionális alkotmányos elvek értelmezése elé. A modern közigazgatási ügynökségek jogot alkotnak és alkalmaznak, vagyis ugyanaz a szerv a végrehajtási feladatok mellett lényegében törvényhozási és bíráskodási funkciókat is ellát, amit nehéz összeegyeztetni a hatalmi ágak elválasztásának követelményével.<sup>20</sup>

Tekintettel arra, hogy az Alkotmány szövege nem kínál egyértelmű választ ezekre a kihívásokra, így a felmerülő kérdések megválaszolása a Legfelsőbb Bíróságra maradt. Az ügyek időpontjától és a bírák elméleti megközelítésétől függően a Bíróság két ellentétes elméleti irányból vizsgálta a kérdést. Ez a két ellentétes irányzat, ahogy a Bíróság az ügynökségi jogalkotási hatáskörök alkotmányosságát vizsgálta, a formalizmus és a funkcionalizmus. A *formalista irányzat* elsősorban az Alkotmány szövegére koncentrált, és az alkotmányozók eredeti szövegértelmezését tekinti

12 Peter L. Strauss: The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. Columbia Law Review 1984. 84. sz. 583.

13 Lásd: Molnár Miklós: i. m. 647–648.

14 Strauss et al.: i. m. 15.

15 A jogalkotás és a jogalkalmazás keveredésével a Magyar jogirodalom is foglalkozott a szabályozó hatóságok kapcsán. Lásd: Kovács András György: i. m. 60. Vagy Fazekas János: i. m. 126.

16 Strauss et al.: i. m. 34.

17 John F. Manning: Separation of Powers as Ordinary Interpretation. Harvard Law Review 2011. 124. 1944.

18 Lásd: Montesquieu: The spirit of the laws. (1748) <http://www.constitution.org/cm/sol.txt> (2014. 09. 14.) or John Locke: Two Treatises of Government. (1689) <http://www.earlymoderntexts.com/pdfs/locke1689a.pdf> (2014. 09. 14.)

19 James Madison: Federalist Papers No 51. <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm> (2014. 09. 14.)

20 Vö.: Magyary Zoltán: Amerikai Államélet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934. 236.

irányadónak, míg a *funkcionalista irányzat* megpróbálja az alkotmányos jogintézmények eredeti célját a modern elvárásokhoz igazítani.<sup>21</sup> A formalista megközelítés alapján az ügynökségi jogalkotás nem elfogadható, hiszen az sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét, míg a funkcionalista megközelítés megengedi a hatalmi ágak keveredését mindaddig, amíg az egyik ág nem avatkozik a másik funkcióinak lényeges tartalmába.<sup>22</sup>

#### IV.

### Ügynökségek jogalkotása a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában

1. A Legfelsőbb Bíróság több ügyben is foglalkozott az ügynökségek jogalkotó hatáskörének alkotmányosságával. Az alapvető kérdés ezekben az ügyekben minden esetben az volt, hogy sérti-e az Alkotmány I. cikkét a Kongresszus azon gyakorlata, hogy jogalkotó hatáskört delegál az ügynökségekre. Az Alkotmány I. cikke alapján „minden törvényhozó hatalom” a Kongresszust illeti. Ez a megfogalmazás azonban több kérdést is felvet. Vajon az ügynökségi jogalkotás a törvényhozó hatalom gyakorlásának minősül vagy valami másnak? Vajon a I. cikk alapján, amely mindössze megjelöli a törvényhozó hatalom birtokosát, kizárható-e ennek a hatalomnak az átruházása? A delegáció kapcsán vajon az alapvető probléma a *valamilyen típusú* hatalom átruházása vagy a *túl sok* hatalom átruházása? Annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság nagyjából koherens gyakorlatot alakított ki a jogalkotó hatáskör delegálhatóságára, a releváns joggyakorlat nem ad teljesen egyértelmű válaszokat a fenti kérdésekre. Mielőtt megkísérelnénk ezeket az elméleti kérdéseket megválaszolni, először bemutatjuk a Bíróság vonatkozó esetjogát.

2. A jogalkotói hatáskör delegálásával foglalkozó korai esetekben a Bíróság több elvvel is kísérletezett, amelyek áthidalhatták volna a hatáskör-átruházás problémáját, azonban hosszú távon ezek nem bizonyultak működőképesnek. Központi eleme ezen esetek mindegyikének, hogy a törvényhozó hatalom átruházása alkotmányellenes, de kialakíthatóak olyan elvek, amelyek mentén az ügynökségi jogalkotás (rendeletalkotás) mégis alkotmányos. Innen ered a Legfelsőbb Bíróság által kidolgozott doktrína elnevezése is: *non-delegation doctrine*, vagyis a delegáció tilalma. Érdekes módon a korai esetekben az átruházott kong-

resszusi hatáskör címzettje gyakran maga az elnök,<sup>23</sup> ám az itt kialakított elvek érvényesek maradtak az ügynökségek vonatkozásában is.

1892-ben, a *Field v. Clark* ügyben, a Legfelsőbb Bíróságnak a vámtörvény hatáskör-átruházási szabályait kellett minősítenie, amely alapján a törvény maga határozta meg a vámmentes termékek körét, azonban felhatalmazta az Elnököt, hogy bizonyos esetekben felfüggeszse ezeknek a rendelkezéseknek a hatályát. A törvény értelmében az Elnök jogosult volt felfüggeszteni a vámmentességet „bármikor (...), amikor egy termelő és exportáló ország kormánya terhet ró ki amerikai mezőgazdasági és egyéb termékekre, (...) amelyeket ő kölcsönösen aránytalanak és indokolatlannak tart”.<sup>24</sup> A Bíróság az úgynevezett „*named contingency*” tesztet alkalmazta, amely egy megnevezett, de előre nem látható eseményre utal. Ennek alapján megállapította, hogy a Kongresszus nem ruházhatja át törvényhozó hatalmát, azonban az nem alkotmányellenes hatáskör-átruházás, ha az Elnök csak a Kongresszus „ügynöke”, aki megállapítja annak az eseménynek a fennállását, amire tekintettel a kongresszus akarata valamit előírt. Az ügyben az Elnök számára elő volt írva, hogy mely események bekövetkezésekor függesztheti fel a törvény rendelkezéseinek hatályát, vagyis az Elnök nem gyakorolt törvényhozó hatalmat, csak megállapította az esemény fennállását.

Néhány évvel később, a *United States v. Grimaud* ügyben a Bíróságnak a mezőgazdasági miniszter jogalkotói hatásköréről kellett döntenie. A Kongresszus azzal a jogkörrel ruházta fel az Elnököt, hogy bizonyos területeket „közösségi erdő”-nek nyilvánítson, amelyek birtoklását és használatát a mezőgazdasági miniszter szabályozhatta. A Bíróság alkotmányosnak minősítette a miniszter jogalkotó hatáskörét, de megváltoztatta a korábban alkalmazott alkotmányossági tesztet. Továbbra is fenntartotta, hogy a törvényhozó hatalom átruházása alkotmányellenes, azonban megállapította, hogy csak egy keskeny vonal választja el egymástól a törvényhozó hatalom átruházását és a közigazgatási jogalkotói hatáskör alkotmányos gyakorlását. A Bíróság ennek a határvonalnak a megállapítására azt a tesztet alkalmazta, hogy közigazgatási jogalkotó hatáskör kizárólag a „hézagok betöltésére” irányulhat.<sup>25</sup>

A Legfelsőbb Bíróság végül 1928-ban alakította ki azt az alkotmányossági tesztet, amelyet a mai napig is alkalmaz az ügynökségek jogalkotó hatáskörének megítélésére. A *J.W. Hampton v. United States* ügyben a Bíróságnak az új vámtörvény szabályait kellett vizsgálnia. Ezek alapján az Elnök felhatalmazást kapott

21 Strauss et al.: i. m. 562.

22 Rebecca Brown: Separated Powers and Ordered Liberty. University of Pennsylvania Law Review 1991. 139. 1513.

23 Lásd még: Magyary Zoltán: Amerikai Államélet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934. 117.

24 Field v. Clark 143 U.S. 649 (1892)

25 US v. Grimaud 220 U.S. 506 (1911)

arra, hogy „mozgó vámmegállapítást” alkalmazzon. A vámtörvény 315(a) §-a alapján az Elnök jogosult volt megváltoztatni a termékek vám-besorolását, illetve a vám mértékét, „amennyiben az amerikai termékek előállításának költsége és hasonló külföldi termékek előállításának költsége közti különbséget a vámok nem képesek kiegyenlíteni”. A Bíróság kimondta, hogy a kormányzat a hatalmi ágak együttműködésére épül, amelynek keretében bármely hatalmi ág igénybe veheti a másik kettőt feladatainak ellátásához. A Bíróság megállapította, hogy „amíg a Kongresszus a felhatalmazó jogszabályban meghatároz egy érthető elvet<sup>26</sup> (*intelligible principle*), amelyet az ügynökségnek követnie kell, addig a delegáció nem tiltott.”<sup>27</sup> Más szóval nem sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét és az Alkotmány I. cikkét az ügynökségek jogalkotó hatásköre mindaddig, amíg a felhatalmazó jogszabály tiszta határokat szab az ügynökség szabad belátásának.

3. Annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság következetesen kimondta az eseteiben, hogy a törvényhozó hatalom átruházása alkotmányellenes és az „egyértelműségi tesztjét” (*intelligible principle test*) kell alkalmazni az ügynökségek jogalkotási hatáskörének értékelésekor, mindössze két olyan eset volt a doktrína fennállása óta, amikor a Bíróság ténylegesen megsemmisített jogszabályi rendelkezéseket.

Mindkét eset 1935-ben, a New Deal korszakban került a testület elé, és mindkét eset a gazdaságélénkítő jogszabálycsomag (*National Industry Recovery Act*) rendelkezéseit érintette. A *Panama Refining Co. v. Ryan*<sup>28</sup> és az *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*<sup>29</sup> ügyekben a Bíróság kimondta, hogy a „Kongresszus nem ruházhat át olyan jogalkotói hatalmat az Elnökre, amely alapján az korlátlan diszkréciót élvez, és olyan szabályokat alkothat, amelyeket jónak tart”. Így például az a törvényi felhatalmazás, amelynek alapján az Elnök jogosult volt megalkotni „a tisztességes verseny szabályait” alkotmányellenesen tág és korlátok nélküli mérlegelési jogkört biztosított az Elnök számára.<sup>30</sup>

Ettől a két esettől eltekintve a Bíróság nem semmisített meg több törvényi felhatalmazást ügynökségi jogalkotói hatáskör gyakorlására, annak ellenére, hogy nem egy ilyen felhatalmazás adott kifejezetten tág mérlegelési teret az ügynökségeknek. A Bíróság

„egyértelmű, érthető elvnek” fogadott el olyan feltételeket az ügynökségi jogalkotáshoz, mint „általában tisztességes és méltányos, és elő fogja segíteni a törvény céljainak érvényesülését”,<sup>31</sup> vagy „szükséges a közegészség védelméhez”.<sup>32</sup> A Bíróság elismerte, hogy „egy bizonyos fokú mérlegelési jogkör (...) a természetes velejárója minden végrehajtó vagy bírói aktusnak”,<sup>33</sup> így hacsak nem teljesen határok nélküli felhatalmazásról van szó, akkor a legtöbb felhatalmazó törvény alkotmányosnak tekinthető. A Bíróság megengedő attitűdjé jól megfigyelhető abból is, hogy inkább olyan törvény-értelmezési módszereket választ az esetek vizsgálatakor, amelyek alapján az alkotmányossági vizsgálat elkerülhető, mintsem hogy megsemmisítse a kétes felhatalmazásokat.<sup>34</sup> A megengedő bírói gyakorlat azonban azzal járt, hogy nem tisztázódtak az ügynökségi jogalkotás elméleti kérdései a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében.

## V.

### Az elméleti kérdések háttere

Az elméleti kérdések, amelyeket az ügynökségi jogalkotás felvet, egy érem két oldalának tekinthetők. Egyrészt vizsgálhatjuk az ügynökségek jogalkotását a *hatalmi ágak elválasztása oldaláról*, ebben az esetben a fókusz az ügynökségek alkotmányos rendszerben elfoglalt helyén és a felhatalmazottság alkotmányosságán van. Másrészt megkísérélhetjük a vizsgálatot az ügynökségek és az *ügynökségi működés legitimitása felől* is, amikor viszont a hangsúly inkább az ügynökségek jogi és politikai felelősségén és az ügynökségi működés alkotmányosságán van. Bármely irányból közelítjük meg ezeket a kérdéseket, részben kapcsolódó problémákat találunk, amelyekre adott válaszuk nagyban függ attól, hogy a formalista vagy a funkcionalista megközelítést alkalmazzuk. Mindezek ellenére talán érdemes külön tárgyalni ezeket a kérdéseket.

Az alapvető indoka annak, hogy az ügynökségek jogalkotó hatásköre vagy bármely más diszkrécionális jogköre ennyire ellentmondásos kérdéssé vált az amerikai közigazgatási jogtudományban, az ügynökségek legitimitása és ellenőrizhetősége<sup>35</sup> körüli problémák-

26 Nagy Csongor István: Agency-k jogalkotási hatásköre az USA-ban. Jogtudományi Közöny, 2005. 6. sz. 264.

27 J.W. Hampton v. US 276 U.S.394 (1928)

28 Panama Refining Co. v. Ryan 293 U.S. 388 (1935)

29 A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States 295 U.S. 495 (1935)

30 Egyes jogtörténészek szerint a felhatalmazás igazi problémája az volt, hogy kvázi-jogalkotói hatáskört utalt piaci szereplőkre. Lásd: Richard J. Pierce: Administrative Law. Second Edition. New York, Foundation Press, 2012. 7–10.

31 Yakus v. United States, 321 U.S. 414 (1944)

32 Whitman v. American Trucking Assns. Inc, 531 U.S. 457 (2001)

33 Mistretta v. United States, 488 U.S. 361 (1989)

34 Lásd: Benzene ügy (Industrial Union Dep't v. American Petroleum Institute, 448 U.S. 607 (1980)), valamint: Nagy Csongor István: i. m. 260.

35 Az amerikai szakirodalom az „accountability” kifejezést használja, de ennek szó szerinti magyar fordítása az adott kontextusban nem lenne pontos.

ban rejlik. A közigazgatás növekedése a modern társadalmakban szinte mindenhol félelmet ébreszt egy lehetséges kaskadális bürokrácia túlhatalmától. Mivel az ügynökségek és ügynökségeknél dolgozó szakemberek nem demokratikusan választottak, gyakran éri őket hasonló kritika, mint amilyennel a bírakat, illetve a bírói aktivizmust szokták illetni. Van azonban további két érv a New Deal utáni korszak megnövekedett közigazgatásának „vértelen alkotmányos forradalmával”<sup>36</sup> szemben, amelyek speciálisan az amerikai alkotmányos berendezkedésben merülnek fel. A szövetségi közigazgatás növekedése komoly veszélyt jelent a korlátozott szövetségi kormányzat elvére, amely az Alkotmány egyik alappillére. Azáltal, hogy a Kongresszus egyre több társadalmi-gazdasági kérdésben alkot jogszabályokat, majd ezek végrehajtására szövetségi ügynökségeket hoz létre, a tagállamok mozgásterét folyamatosan szűkül, felborítva ezzel a vertikális hatalommegosztás rendszerét.<sup>37</sup> A Kongresszus azon lehetősége pedig, hogy viszonylag tág felhatalmazásokkal határoz meg jogalkotási feladatokat az ügynökségek számára, további problémát vet fel. Ez a gyakorlat lehetőséget ad arra, hogy a rendes törvényhozási eljárásban (mindkét ház részvétele, elnöki aláírás) csak a társadalmi-gazdasági koncepciók magját fogadtassák el, és a konkrét szabályok kidolgozását szinte teljes mértékben az ügynökségekre bízzák. Ennek következtében komoly policy kérdések eldöntése és az ezekért viselt felelősség is másik szintre – voltaképpen egy másik hatalmi ághoz – kerül.<sup>38</sup> (Természetesen legalább ennyi ellentmondást váltana ki, ha a Kongresszus kísérrelne meg minden technikai részletszabályt is megalkotni.)

## VI.

### A hatalmi ágak elválasztása – az ügynökségi jogalkotás formalista és funkcionalista megítélése

Ahogy azt korábban már említettük, az Alkotmány szövege nem nyújt eligazítást az ügynökségek jogállása kérdésében, mindössze a három hatalmi ág között osztja meg az államhatalmat. Az azonban feltételezhető, hogy már az alkotmányozó honatyák is számoltak az ügynökségek létezésével, ugyanis az Alkot-

mány utal a végrehajtó hivatalok főtisztviselőire,<sup>39</sup> de ügynökségi jogalkotásról nem esik szó. Érdemes kitérni az Alkotmány szükségszerűségének egy további aspektusára, és az ebből adódó további értelmezési lehetőségeire is. Ahogy *Richard Pierce* utal rá, és ahogy az *American Trucking* ügy idézi,<sup>40</sup> semmi sem zárja ki az I. cikk szövegében a törvényhozó hatalom átruházásának lehetőségét. Az I. cikk mindössze a törvényhozó hatalom birtokosának kijelölését tartalmazza, de nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, ha a Kongresszus át akar adni ebből a hatalomból valamit egy másik hatalmi ágnak. A jogalkotásra való kongresszusi felhatalmazások kapcsán mégis az egyik alapvető kérdés, hogyan egyeztethetőek ezek össze a hatalmi ágak elválasztásának elvével.

A Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata arra enged következtetni, hogy a Bíróság aránylag korán elfogadta azt az alaptételt, hogy az Alkotmány I. cikke kizárja a törvényhozó hatalom átruházását azzal, hogy „minden” törvényhozó hatalmat a Kongresszusra ruház.<sup>41</sup> Ebből következően az ügynökségi jogalkotás kapcsán a kérdés elsősorban az átruházott hatalom típusára irányul, nem pedig a mennyiségére, túlzott nagyságára.<sup>42</sup> Az esetekben a Bíróság következetesen kimondja, hogy törvényhozó hatalom átruházása az I. cikk alapján alkotmányellenes. Ez azonban felveti azt a kérdést, hogy ha a törvényhozó hatalom kizárólag a Kongresszust illetheti meg, akkor minőségileg mi a különbség normaalkotás és törvényhozás között. A *formalista megközelítés* alapján<sup>43</sup> a normaalkotás (rendeletalkotás) a végrehajtó hatalom gyakorlásának minősül. Ennek a megközelítésnek az alapja a hatalmi ágak szigorúan formalista elkülönítése, amelynek alapján mindaz, amit a végrehajtó hatalom tesz, fogalmilag csak végrehajtás lehet, míg a törvényhozó hatalom csak törvényalkotással foglalkozhat.

A hatalmi ágakat egymástól hermetikusan elzáró formalista megközelítéssel szemben, az amerikai közigazgatás-tudomány több neves alakja azzal érvel, hogy az alkotmányozó atyák eredeti szándékai szerint inkább a funkcionalista megközelítést kell alkalmazni az Alkotmány értelmezésekor. Eszerint a hatalmi ágak elválasztásának elve nem értelmezhető önmagában. Az elv alapvető célja az volt, hogy olyan kormányzati rendszert építsenek ki, amely meg tudja gátolni a zsarnokság kialakulását. A *funkcionalista megközelítés* nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy ne lehessen

36 Gary Lawson: The Rise and the Rise of the Administrative State. Harvard Law Review. 1994. 107. sz. 1231.

37 Cynthia R. Farina: Deconstructing Non-delegation, Harvard Journal of Law & Public Policy. 2010. 33. 95-96.

38 Cynthia R. Farina: i. m. (30. jegyzet) 96-97.

39 Alkotmány II. cikk II §, lásd még: Peter L. Strauss: Presidential Rulemaking. Chicago-Kent Law Review. 1997. 72. 979.

40 Stevens-Souter párhuzamos indokolása a *Whitman v. American Trucking Assns. Inc* ügyben, 531 U.S. 457, lásd még: Richard J. Pierce: Administrative Law. Second Edition. New York, Foundation Press, 2012. 7-10.

41 Már a *Field v. Clark* ügyben is, 143 U.S. 649 (1892)

42 Lásd: *Commodity Future Trading Commission v. Schor*, 478 U.S. 833 (1986). Vö.: Peter L. Strauss: Formal and Functional Approaches to the Separation of Powers Questions – A Foolish Inconsistency, Cornell Law Review 1987 72. 488. (1987)

43 Például Justice Scalia a *Whitman v. American Trucking Assns.* ügyben, 531 U.S. 457 (2001)

sen korlátok nélküli diszkrecionális jogköröket az ügynökségekre ruházni, minthogy milyen típusú hatalomnak minősül az átruházott jogkör. Ebből a szempontból pedig jelentősebb, hogy a hatalmi ágak között egyensúly legyen, hiszen még akkor is, ha a végrehajtó hatalom bevallottan törvényhozó hatalmat gyakorol, a fékek és ellensúlyok rendszere képes lehet visszazökkenteni az egyensúlyt. Ebben a megközelítésben a hangsúly azon van, hogy egyetlen hatalmi ág se legyen képes a másik rovására koncentrálni a hatalmat. *Cynthia R. Farina* ezt a funkcionalista megközelítést alkalmazza, amikor hangsúlyozza, hogy a fékek és ellensúlyok rendszere mindig is elengedhetetlen részét képezte a hatalmi ágak elválasztása elvének.<sup>44</sup> *James Madison* már *A föderalista* cikkeiben is kiemelte, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem egy status quo létrehozását jelenti, hanem egy dinamikus alakuló rendszert, amelyben új és új ellensúlyok jöhetnek létre.<sup>45</sup> *Peter L. Strauss* szintén funkcionalista megközelítést követ, amikor azt állítja, hogy az I. cikk és az ügynökségi normaalkotás közti feszültség feloldásában a hatalmi ágak elválasztásának elve csak az egyik elv, azonban alkalmazni kell a funkciók elválasztását és a fékek és ellensúlyok rendszerét is. Szerinte három lehetséges út van a három alkotmányos intézmény és az ügynökségi jogalkotás közti kapcsolat megértésére. A hatalmi ágak elválasztása a kormányzati tevékenységeket típusuk szerint osztja fel törvényhozásra, végrehajtásra és bírói tevékenységre. Ez az elv a kormányzati tevékenységfajták elkülönítését hirdeti. A funkciók megosztásának elve rugalmasabb megközelítést kínál, hangsúlyozva az eljárási garanciák (pártatlanság, tárgylagosság) fontosságát az ügynökségek működésében. Ez az elv nem zárja ki a hatalmi ágak és tevékenységfajták keveredését, a középpontba inkább az eljárási biztosítékokat helyezi. A fékek és ellensúlyok rendszerének célja, hogy megakadályozza a hatalom koncentrációját a hatalmi ágak közti kapcsolatokra, függőségekre összpontosítva.<sup>46</sup> *Strauss* szerint „nem kellene tovább tennünk, hogy a kormányzati működés minden aspektusa (...) beilleszthető a három hatalmi ágba. A hatalmi ágak elválasztásának elve összedől azon a ponton, amikor a közigazgatási ügynökségeket megpróbáljuk elhelyezni a hatalmi ágak egyikében.”<sup>47</sup>

Mind a funkcionalista, mind a formalista megközelítésnek vannak korlátai. A tisztán formalista irányzatok rugalmatlansága nem képes leírni a modern köz-

igazgatás összetettségét, míg a funkcionalista irányzatok nem képesek gátat szabni olyan törekvéseknek, amelyek lépésről lépésre próbálják meg az egyik hatalmi ág súlyát növelni.<sup>48</sup> Az Alkotmány nem ad iránymutatást erre a vitára nézve sem, így várhatóan a formalista-funkcionalista ellentét még sokáig kísérni fogja a közigazgatási jog fejlődését.

Talán a legmeggyőzőbb elméletet a hatalmi ágak és az ügynökségek viszonyáról mégis *Todd D. Rakoff* dolgozta ki, aki megpróbálta teljesen új irányból vizsgálni a kérdést. Szerinte a hatalmi ágak és funkciók megosztása több módon is értelmezhető. „A kormányzati hatalom egynél több módon is felosztható. Az Alkotmány három hatalmi ágat határoz meg, és ezeknek a szabályozási tárgykörök szempontjából nem szab korlátokat, míg az eszközök szempontjából mindegyik egyféle hatalommal rendelkezik, egy-egy hatalmi ág vagy törvény alkot, vagy végrehajt, vagy ítélkezik. A hatalom azonban felosztható a másik irányban is. A szabályozó ügynökségek például leírhatók olyan módon, hogy omnipotensek az eszközök szempontjából, vagyis jogot alkothatnak, végrehajthatnak és bírói tevékenységet is elláthatnak, azonban csak egy tárgykörben. Az egyetlen tabu az olyan szervek létrehozása lenne, amelyek a tárgykörök és az eszközök terén is omnipotensek, hiszen ez vezetne zsarnoksághoz.”<sup>49</sup> Ez a megközelítés nem oldja fel a formalista-funkcionalista ellentétet, mivel erősen funkcionalista álláspontot tükröz, azonban érzékelteti azt a nagyon jelentős problémát, hogy az ügynökségek alapjaikban különböznek a három hatalmi ágtól.

## VII.

### Az érme másik oldala – az ügynökségek legitimitása és helye az alkotmányos rendszerben

A közigazgatás növekedésével kapcsolatos aggályok nagy része abból indul ki, hogy a hatalmi ágak egyensúlya veszélyben van, hiszen a közigazgatási ügynökségek hatalma a végrehajtó hatalmat erősíti.<sup>50</sup> Ez az alaptétel azonban csak akkor fogadható el, ha elfogadjuk, hogy az ügynökségek a végrehajtó hatalom részei. Ahogyan viszont az előző részben említettük, az Alkotmány maga nem határozza meg az ügynökségek helyét az amerikai kormányzati rendszerben. *Peter L.*

44 *Cynthia R. Farina*: Statutory Interpretation and the Balance of Power in the Administrative State. *Columbia Law Review* 1989. 89. sz. 452.

45 *Federalist Paper* No. 51.

46 *Peter L. Strauss*: i. m. (10. jegyzet) 577.

47 *Peter L. Strauss*: i. m. (10. jegyzet) 579.

48 Ha a bíróságok egyenként ítélik meg a lépéseket, azok nem alkotmányellenesek, csak összességükben. Lásd: *Peter L. Strauss*: Formal and Functional Approaches to the Separation of Powers Questions – A Foolish Inconsistency. *Cornell Law Review* 1987. 72. 513.

49 *Todd D. Rakoff*: Shape of the Law in the American Administrative State. *Tel Aviv University Studies in Law* 1992. 11. 9.

50 *Magyary Zoltán*: Amerikai Államélet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934. 118.

Strauss meggyőzően érvel amellett, hogy a közigazgatás egy „fej nélküli, negyedik hatalmi ág”, amely kívül esik a három alkotmányosan nevesített hatalmi ágon, de azoknak alárendelt.<sup>51</sup> Az alkotmányozók szándéka alapján a három hatalmi ág folyamatos küzdelmek során alakítja ki a kormányzat nem nevesített részei fölött a felügyeletet, újabb és újabb kapcsolódásokat létrehozva egymás között.<sup>52</sup> A közigazgatás ilyen harcmezőnek tekinthető, és ennek alapján a közigazgatás működésének legitimitása a három hatalmi ág kiegyensúlyozott felügyeletében keresendő.<sup>53</sup> Ez a megközelítés nagyban épít arra a funkcionalista hagyományra, amely a fékek és ellensúlyok stabilizáló szerepében hisz. Az ügynökségek leválasztása a végrehajtó hatalomról azonban megoldást kínálhat a hatalmi ágak elválasztásának formalista megközelítéséhez is.

A képzeletbeli spektrum másik oldalán az „egységes végrehajtó hatalom” elve áll (*unitary executive theory*), amely határozottan kitart amellett, hogy az ügynökségek részei a végrehajtó hatalomnak, sőt azt állítja, hogy az Elnök közvetlen irányítása és felügyelete alatt állnak.<sup>54</sup> E megközelítés alapján az ügynökségek demokratikus legitimitációjának a forrása is a közvetlenül választott Elnök, bár csak indirekt módon. Az Elnök valóban befolyásolni tudja az ügynökségek működését kinevezési és felmentési jogosítványai révén, valamint az Információs és Szabályozási Ügyekért felelős Hivatal<sup>55</sup> és az Igazgatási és Költségvetési Hivatal<sup>56</sup> útján, amelyek a közigazgatás funkcionális feladatait hivatottak ellátni. Ehhez járul hozzá az Alkotmány „Take Care” klauzulája, amely értelmében az Elnök „gondot fordít arra, hogy a törvényeket híven hajtsák végre”.<sup>57</sup> Bár úgy tűnhet, hogy az „egységes végrehajtó hatalom” elve nem egyeztethető össze Peter Strauss „negyedik hatalmi ág” elméletével,<sup>58</sup> ezek inkább a rész-egész viszonyban állnak. Az Elnöknek valóban van befolyása a közigazgatási ügynökségek felett, azonban ez nem teljesen egyforma a független és a végrehajtási ügynökségek esetében. Ugyanakkor – az ügynökségek típusától függetlenül – a Kongresszus is jelentős szerepet játszik itt, mert az ügynökségeket mindig a Kongresszus hozza létre.<sup>59</sup> A harmadik ha-

talmi ág, a bíróságok jelentősége pedig abban áll, hogy az ügynökségi aktusok (mind a normák, mind az egyedi aktusok) felülvizsgálatára a bíróságok jogosultak. Következésképp az „egységes végrehajtó hatalom” elmélete nem nyújt teljesen meggyőző érveket amellett, hogy az ügynökségek helye a végrehajtó hatalomban lenne.

Látható a fentiekből, hogy a közigazgatási ügynökségek elhelyezése a hatalmi ágak tradicionális rendszerében korántsem egyszerű. Egyesek szerint el kell vetni a hagyományos elméleteket, hiszen ezek egyike sem alkalmazható már tisztán önmagában, és el kell fogadni a „demokrácia rútságát” (*„ugliness of democracy”*), vagyis azt, hogy az ügynökségek legitimitációja kizárólag intézményi és eljárási konstellációk sokaságában található meg.<sup>60</sup> Cynthia R. Farinát idézve „a szabályozó ügynökségek és a képviseleti demokrácia összebékítésére tett kísérletek eredendően kudarcot valottak. Nem létezik a demokratikus legitimitációnak olyan formája, amely közvetíteni tudna az emberek akarata és a szabályozó ügynökségek rendszere között”.<sup>61</sup>

## VIII.

### A problémák magja – a demokratikus deficit és az elszámoltathatóság

Ahogy azt már korábban említettük, az ügynökségek és a hatalmi ágak kapcsolatát vizsgáló, erősen elméleti vita alapja a sokkal triviálisabb félelem az ügynökségek ellenőrizhetetlen hatalmától.<sup>62</sup> Bármelyik fenti elméletet is fogadjuk el irányadónak, egyértelmű, hogy az ügynökségek működésének demokratikus legitimitációja nehezen teremthető meg,<sup>63</sup> így az ügynökségek túlhatalmától való félelem nem teljesen alaptalan. Egyetértünk Cynthia R. Farinával, hogy a „demokrácia rútságában” az ügynökségek legitimitációja kizárólag intézményi és eljárási megoldások sokaságában található meg. Ezen intézményi és eljárási megoldások egy része megpróbál legalább közvetett

51 Peter L. Strauss: i. m. (10. jegyzet) 579. Ez a gondolat megjelenik Bibó István akadémiai székfoglalójában is, lásd: Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html> (2014. Szeptember 19.)

52 James Madison: Federalist Papers no. 51 <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm> (2014. 09. 14) or Peter L. Strauss: i. m. (10. jegyzet) 604.

53 Peter L. Strauss: i. m. (10. jegyzet) 637.

54 Richard J. Pierce: Saving the Unitary Executive Theory, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 2010. 12. 593. or Peter L. Strauss: i. m. (32. jegyzet) 965.

55 Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)

56 The Office of Management and Budget (OMB)

57 Alkotmány II. Cikk 3. § az Elnök hatásköreiről: „he shall take care that the laws be faithfully executed”

58 Peter L. Strauss: i. m. (10. jegyzet) 579.

59 Alkotmány I. Cikk 18. § a kongresszusi hatáskörökről: „olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör (...) érvényesítése érdekében”

60 Cynthia R. Farina: The Consent of the Governed: Against Simple Rules for a Complex World. University of Chicago-Kent Law Review 1997. 72. sz. 988.

61 Cynthia R. Farina: i. m. (53. jegyzet) 989.

62 Lásd még: Cynthia R. Farina: i. m. (30. jegyzet) 95–96.

63 Vö.: Kovács András György: i. m. 60.



kapcsolatot találni az ügynökségek és a választópolgárok között, míg mások új hidakat építenek az ügynökségek és a társadalom között.

### 1. Demokratikus legitimáció

Az ügynökségek demokratikus legitimációja kizárólag az Elnökhöz vagy a Kongresszushoz kapcsolódhat, hiszen ezek a közvetlenül választott intézmények az amerikai alkotmányos berendezkedésben. Az „egyeséges végrehajtó hatalom” elmélete kapcsán már utaltunk arra, hogy az ügynökségek közvetett demokratikus legitimációját többen az Elnökön keresztül teremtik meg. A *formalista megközelítés* alapján ez az álláspont akár addig is elmehet, hogy minden ügynökségi felhatalmazás lényegében az *Elnök felhatalmazásának tekinthető*, aki csak megengedi az ügynökségek számára, hogy a nevében eljárjanak, hiszen a végrehajtó hatalom egésze az Elnököt illeti.<sup>64</sup> Ez az elgondolás azonban nem teljesen megalapozott az Elnök ügynökségek feletti tényleges befolyása tükrében, mivel nincsenek közvetlen utasításadási jogosítványai, valamint a kinevezési és felmentési jogosítványai is gyakran kongresszusi jóváhagyáshoz kötöttek.<sup>65</sup>

A *funkcionalista irányzat* is elismeri az elnöki befolyást az ügynökségek felett, azonban azt a helyén kezeli. Az egyik félnek és a legitimáció, valamint az ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság egyik lehetséges forrásának tekinti. Hangsúlyt fektet azonban a *Kongresszus szerepére* az ügynökségi működés legitimitásának megteremtésében. A Kongresszus a különböző (gyakran független státuszú) ügynökségek létrehozásakor közvetlenül ruházza fel azokat bizonyos hatáskörökkel, nem az Elnökön keresztül, így a Kongresszus legalább annyira tekinthető az ügynökségek demokratikus legitimációja forrásának.

### 2. Részvétel, Ellenőrizhetőség

Az ügynökségek legitimitásával foglalkozó érvek másik típusát alkotják azok, amelyek nem az *ügynökségek és a választópolgárok* kapcsolatát vizsgálják, hanem a legitimáció forrását az ügynökségi aktusok leg-

alításában keresik. Az aktusok legalitása gyakran kerül összefüggésbe az eljárási garanciák létével és az érdekelt felek részvételi jogainak biztosításával. Ezek az intézményi megoldások bevonják a harmadik hatalmi ágat, a bíróságot is. Ezeknek az érveknek azonban már szükséges előfeltétele az ügynökségek létének elfogadása, így már csak a demokratikus kontrollra és a részvételi jogokra összpontosítanak.

Az egyik módja ennek olyan jogintézmények kialakítása, amelyeken keresztül biztosított a *nyilvánosság részvétele az ügynökségi eljárásokban*, és ezáltal növelhető az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Az APA számos ilyen mechanizmust intézményesít, amelyek közül a legfontosabbak talán a jogalkotási eljárásban biztosított részvételi jogok.<sup>66</sup> Egyesek szerint az ügynökségek a társadalmi részvétel legalkalmasabb terepei, hiszen a részvétel költségei messze elmaradnak a kongresszusi lobbizásától, továbbá ezen a szinten az előterjesztések már konkrétak és részleteikben kidolgozottak, szemben a törvények általánosságával.<sup>67</sup> Ezeknek az érveknek az egyik hibája, hogy a társadalmi szereplők nem rendelkeznek azonos forrásokkal, tehát egy részletszabályozás hosszadalmas véleményezési eljárásában a természetes személyek és a civil szervezetek általában nem képesek akkora befolyást kifejteni, mint az érintett iparág.<sup>68</sup> Hasonlóan cinikus érvek szólnak e megoldás ellen abból a szempontból is, hogy kiváló lehetőséget biztosít a Kongresszus számára, hogy egy szabályozás vitás kérdéseiben való döntés felelősségét áttolja az ügynökségekre.<sup>69</sup>

A részvételi jogok biztosítása mellett, egyesek szerint, az ügynökségi működés legitimitásának másik forrása a *bírói felülvizsgálat* lehetősége.<sup>70</sup> A bírói felülvizsgálat teremti meg az ügynökségek jogi felelősségét, azonban ez a demokratikus legitimációjukon nem segít. Ráadásul az ügynökségi működés növekvő jogi kötöttségei és az egyre kiterjedtebb bírói felülvizsgálat arra készíti az ügynökségeket, hogy a jogalkotási eljárás mellőzésével más utakon adjanak ki szabályokat.<sup>71</sup> A megnövekedett eljárási kötelezettségek okán egy gazdaságilag jelentős szabályozás elfogadása akár nyolc évig is eltarthat, ezért az ügynökségek gyakran iránymutatások, belső szabályzatok, informális levelek formájában bocsátanak ki jogilag kötelező szabályokat.<sup>72</sup> Nem példa nélküli továbbá az sem, hogy az

64 Richard J. Pierce: i. m. (47. Jegyzet) 965.

65 Richard J. Pierce: i. m. (47. Jegyzet) 965., or Peter L. Strauss: i. m. (10. Jegyzet) 573.

66 Nagy Csongor István: i. m. 266.

67 Peter H. Schuck: Delegation and Democracy: Comments on David Schoenbord. *Cardozo Law Review* 1999. 20. 775. Vö.: Lapsánszky András: i. m. 369.

68 Lásd még: Cythia R. Farina: Rulemaking v. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts. *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law* 2012. 2. 123.

69 David Schoenbrod: Power Without Responsibility: How Congress can abuse the people through delegation. New Haven, Yale University Press, 1995.

70 Peter L. Strauss: Legislation that isn't – Attending to Rulemaking's „Democratic Deficit”. *California Law Review* 2010. 98. sz. 1355., Vö.: Kovács András György: i. m. 61–62.

71 Richard J. Pierce: Rule-making and the Administrative Procedure Act. *Tulsa Law Journal* 1996. 32. 185.

72 Peter L. Strauss: The Rulemaking Continuum. *Duke Law Journal* 1992. 41. 1468.

ügynökségek általánosan kötelező szabályokat egyedi döntések formájában adnak ki.<sup>73</sup>

Mindezek ellenére ennek az irányzatnak is vannak követői, akik szerint az ügynökségi jogalkotás legitimitációját nem a hatalmi ágak elválasztása és a felhatalmazottság felől kellene megközelíteni, hanem a *tisztes-séges eljárás garanciáira koncentrálva*. „A tisztességes eljárásra építve a Kongresszus átruházhat törvényhozó hatalmat is az ügynökségekre, ha ezek körül vannak bástyázva anyagi jogi, eljárási és strukturális garanciákkal, amelyek megakadályozzák a jogalkotás kiszámíthatatlanságát.”<sup>74</sup>

## Összegzés és kitekintés

A fenti elemzés igyekszik bemutatni az amerikai ügynökségi modell alapjait, illetve rávilágítani az ügynökségek jogalkotói hatáskörének dilemmáira. Annak ellenére, hogy az amerikai bírói gyakorlat és a közigazgatás-tudomány több mint száz éve<sup>75</sup> próbálja feloldani az ügynökségek térnyerésének és a hagyományos alkotmányos elvek konfliktusát, a mai napig újra és újra a viták keresztútjába kerül az ügynökségi jogalkotás és jogalkalmazás. Az elhúzódó elméleti vitának több csomópontja is az amerikai alkotmányos berendezkedés sajátosságaira vezethető vissza, így például a hatalmi ágak elválasztásának formalista-funkcionalista értelmezése. Az ügynökségek és az ügynökségi működés legitimitásával kapcsolatos problémák azonban ennél univerzálisabbak.

Hasonló aggályokkal találkozhatunk az európai uniós ügynökségek fejlődése kapcsán is, ebből adódóan nem érdektelen az amerikai megoldások vizsgálata, hiszen példát nyújthat a fiatalabb európai ügynökségek számára. A két rendszer összehasonlítása nem mentes a nehézségektől, hiszen az Európai Unió közösségi intézményi rendszere nem fordítható le a hatalmi ágak amerikai típusú rendszerére. Az amerikai ügynökségi modellben a viszonyítási pont mindig az ügynökségek kapcsolata a Kongresszussal és az Elnökkel, ezzel szemben az európai ügynökségek egy sokkal szövevényesebb intézményrendszerben működnek, amelyben a közösségi intézmények mellett a tagállami befolyás is jelentős. További lényeges különbség a két rendszer között, hogy az amerikai ügynökségek tényleges sza-

bályozó hatóságként működnek. Bár a fentiekből láthatjuk, hogy sok elméleti vita övezi az ügynökségi jogalkotást, azonban annak létét ezek nem igazán fenyegetik, különösen nem a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata alapján. Ezzel ellentétben egyik európai ügynökség sem rendelkezik ilyen típusú jogalkotói hatalommal. Ennek hátterében részben az Európai Bíróság *Meroni* ítéletének máig tartó hatása húzódik meg, amely szemben az amerikai bírói gyakorlattal kizárta a diszkrecionális jogkörök gyakorlását ügynökségi szinten.<sup>76</sup> Az ítélet ellenére megfigyelhető, hogy az európai ügynökségek – különösen a legújabb, pénzügyi-felügyeleti hatóságok – jelentős befolyással bírnak az érintett ágazat szabályainak kialakítására, azonban *de jure* jogalkotói hatáskör hiányában.

Az alapvető különbségek ellenére is az ügynökségek legitimitációjának kérdései azonosak az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. Az európai ügynökségek demokratikus legitimitációja csak még áttételesebben teremthető meg, hiszen a Bizottság – az Elnökkel szemben – nem közvetlenül választott, az Európai Parlamentnek pedig, összehasonlítva a Kongresszussal, csak viszonylag gyenge ellenőrzési hatáskörei vannak az ügynökségek felett. Hasonlóan áttételes demokratikus legitimitáció akár a tagállami adminisztrációkon keresztül is megteremthető, hiszen a tagállami hatóságok küldöttei alkotják az európai ügynökségek döntéshozó testületeit. Az európai ügynökségek működésének legitimitációja legalább ennyire vitatható, hiszen hiányoznak az általános eljárási szabályok, és a részvételi jogok sem biztosítottak az ügynökségi eljárásokban. Különösen fontos kiemelni az általános eljárási törvény létének jelentőségét. Az APA elfogadása jelentősen csökkentette az ügynökségi jogalkotással kapcsolatos elméleti viták számát, azal együtt, hogy – hasonlóan minden átfogó szabályozáshoz – újabb frontokat nyitott meg. A jogalkotásban érdekelt személyek számára azonban mégis olyan fontos eljárási garanciákat fektetett le a jogalkotási eljárásban, mint az észrevételek benyújtásának joga, vagy a hatóság válaszadási kötelezettsége. Az eljárásrend kodifikációja egyértelműen növelte az ügynökségi jogalkotás kiszámíthatóságát és ellenőrizhetőségét. Az Európai Unió számára példaértékű lehet az APA, amely képes volt egy nagyon komplex szövetségi közigazgatási rendszer számára minimális közös eljárási szabályokat kialakítani.

<sup>73</sup> Nagy Csongor István: i. m. 268.

<sup>74</sup> Evan J. Criddle: When Delegation Begets Domination: Due Process in the Administrative State. Georgia Law Review 2011. 44.

<sup>75</sup> Az első nevesebb ügyek egyike, a *Field v. Clark* ítélet 1892-ből származik.

<sup>76</sup> Case 9/56 Meroni v. High Authority (1958) ECR 133